

Regierungsrat, Kasernenstrasse 31, 4410 Liestal

Eidgenössisches Departement des Innern
Per E-Mail an:
ebgb@gs-edi.admin.ch

Liestal, 12. März 2024

Stellungnahme zur Teilrevision des Behindertengleichstellungsgesetzes

Sehr geehrte Frau Bundesrätin Baume-Schneider
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 8. Dezember 2023 des Eidgenössischen Departements des Innern (EDI) wurde der Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft eingeladen, im Rahmen der Vernehmlassung zur Teilrevision des Behindertengleichstellungsgesetzes (BehiG) Stellung zu nehmen. Gerne lassen wir Ihnen diese Stellungnahme hiermit zukommen.

I. Ausgangslage

Das Bundesgesetz über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen (BehiG) hat zum Zweck, Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen zu beseitigen und ihre Teilhabe am Leben der Gesellschaft zu verbessern. Es sieht Massnahmen zur Verbesserung des Zugangs zu Bauten und Anlagen, der Inanspruchnahme des öffentlichen Verkehrs sowie von Dienstleistungen des Bundes und – in beschränktem Rahmen – von Dienstleistungen Privater vor, die für die Öffentlichkeit bestimmt sind. In den Bereichen Arbeit und Zugang/Inanspruchnahme von Dienstleistungen greift laut EDI das BehiG heute nicht, und auch die einschlägigen Bestimmungen zum Schutz vor Diskriminierung im Privat- bzw. im Arbeitsrecht entfalten in dieser Hinsicht kaum Wirkung.

Mit der Teilrevision sollen die Voraussetzungen für ein selbstbestimmtes und gleichgestelltes Leben von Menschen mit Behinderungen verbessert werden, insbesondere in den Bereichen Arbeit und Dienstleistungen. Zudem soll die Anerkennung der Gebärdensprache sowie die Förderung der Gebärdensprache und -kultur gesetzlich verankert werden.

Die Vorlage sieht für private Arbeitsverhältnisse sowie für private Dienstleistungen, die für die Öffentlichkeit bestimmt sind, ein Verbot der direkten und der indirekten Diskriminierung vor. Arbeitgebende und Dienstleistungserbringende werden in diesem Rahmen zudem verpflichtet, aktiv zum Abbau von Benachteiligungen beizutragen. Es soll eine Verpflichtung eingeführt werden, angemessene Vorkehrungen zum Abbau von Benachteiligungen vorzunehmen. In prozessualer Hinsicht wird der Schutz vor Diskriminierung vor allem auf der Ebene der Rechtsfolgen gestärkt; so

soll ein Anspruch auf die Beseitigung einer Benachteiligung bzw. die Vornahme einer angemessenen Vorkehrung eingefügt werden. Weitere Erleichterungen bei der Beweislast sowie bei den Verfahrenskosten sind vorgesehen.

Laut EDI hat die Vorlage keine Auswirkungen auf die Kantone und Gemeinden. Das EDI erinnert daran, dass Art. 8 Abs. 4 BV dem Bundesgesetzgeber und dem kantonalen Gesetzgeber den Auftrag erteilt, Massnahmen zur Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen zu ergreifen.

Zu den wirtschaftlichen Auswirkungen der Teilrevision äussert sich das EDI zusammenfassend. Das EDI schätzt, dass rund 258'000 Unternehmen von den Regelungen im Bereich der Arbeit und 468'000 Unternehmen als Anbieter von Dienstleistungen potenziell betroffen sind. Es erwartet, dass effektiv ein deutlich geringerer Teil von Unternehmen tatsächlich Massnahmen ergreifen müssen, da Massnahmen einen konkreten Anstoss brauchen und die Verhältnismässigkeit zu beachten ist.

II. Stellungnahme und Anträge zu den geplanten Änderungen

Dem Regierungsrat ist es ein Anliegen, Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen zu verhindern und ihre Teilhabe am gesellschaftlichen Leben zu ermöglichen. Als einer der ersten Kantone hat Basel-Landschaft am 1. Januar 2024 das Gesetz über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (Behindertenrechtegesetz BL, BRG BL, [SGS 109](#)) in Kraft gesetzt und ist damit dem Gesetzgebungsauftrag aus Bundesverfassung und UN-Behindertenrechtskonvention nachgekommen. Auch darf auf eine Vielzahl von einschlägigen Regelungen in kantonalen Spezialgesetzen verwiesen werden.

Im Grundsatz befürwortet der Regierungsrat den Vorentwurf der Teilrevision des BehiG:

- Die Ergänzungen der Art. 1 Abs. 2 und Art. 2 Abs. 1 und 6 erachten wir als sinnvolle Ergänzungen, welche unter anderem dem Verständnis von Behinderung als Zusammenwirken von individuellen Faktoren und Umwelteinflüssen dienen.
- Das Gebot des Einbezugs der Menschen mit Behinderungen gemäss Art. 5 Abs. 1^{bis}
- Art. 9b. Beweislasteichterung
- Art. 12b und 12c betreffend Gebärdensprache
- Art. 14 Zugänglichkeit und Kommunikation
- Der Regierungsrat anerkennt die bereits in der Vergangenheit lancierten Programme und Massnahmen, mit welchen Unternehmen bei der Umsetzung eines inklusiven Arbeitsumfelds unterstützt werden (z.B. Inklusions-Check, Sensibilisierungsworkshops, Best Practices). Der erläuternde Bericht zur Vorlage hält fest, dass die Beteiligung von Menschen mit Behinderungen am Arbeitsmarkt in der Schweiz im internationalen Vergleich hoch ist. Als zentrale Elemente der vorgeschlagenen Neuerung werden Arbeitgebende zur Vornahme von angemessenen Vorkehrungen zwecks Abbaus von Benachteiligungen im Erwerbsleben verpflichtet sowie Rechtsansprüche und Beweislasteichterungen zugunsten von Menschen mit Behinderungen festgeschrieben. Die Intention der Teilrevision, keine umfassende Verpflichtung zur Gewährleistung von Chancengleichheit und Zugänglichkeit vorzusehen, sondern vielmehr auf die aufgrund der konkreten Umstände geeigneten und zumutbaren Massnahmen zu setzen, macht Sinn. In diesem Zusammenhang gilt es aber auch anzumerken, dass derzeit keine

standardisierten Anforderungen an ein inklusives Arbeitsumfeld existieren, dass die Komplexität der Thematik und die Rechtsunsicherheit für die Unternehmen gross sind und dass die Notwendigkeit einer Konkretisierung durch Gerichtsentscheide das Potenzial von zunehmenden Rechtsverfahren einschliesst. Die grundsätzlich zu befürwortende Absicht, bei der beruflichen Behindertengleichstellung noch aktiver zu werden, beinhaltet deshalb in der vorliegenden Form die Gefahr, dass sich die vorgesehenen Regulierungen im Ergebnis eher beschäftigungsfeindlich und für die Inklusion von Menschen mit Behinderungen wenig zielführend auswirken. Grundsätzlich handelt es sich aber um wichtige Schritte. Das Potenzial von Menschen mit Behinderungen wird auf dem Hintergrund des Arbeitskräftemangels für die Wirtschaft an Bedeutung gewinnen und sich positiv auf ihre Arbeitsmarktchancen auswirken. Zudem werden durch die Digitalisierung und den anhaltenden technologischen Fortschritt Lösungen hervorgebracht, die einen deutlichen Mehrwert für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen bringen und eine verstärkte Partizipation am Erwerbsleben bzw. Integration in den Arbeitsmarkt ermöglichen werden.

Insgesamt muss der Vorentwurf aber inhaltlich wesentlich überprüft und überarbeitet werden. Dazu stellen wir die die nachstehenden Anträge:

1. Mit der Revision sollen neu jene Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen verboten werden, die eine persönlichkeitsverletzende Diskriminierung darstellen¹. Es ist in Praxis und Wissenschaft weitestgehend ungeklärt, was unter einer solchen Diskriminierung zu verstehen ist. Die Begrifflichkeit ist zu überprüfen. Sollte am Begriff festgehalten werden, dann wäre dieser auf Stufe Gesetz zu definieren, um zur Rechtssicherheit beizutragen.
2. Die vorgesehene Ausweitung von Art. 3 Bst. g des Vorentwurfs auf die Arbeitsverhältnisse nach OR, kantonalem und kommunalen Recht ist ein grosser Schritt, welcher ohne zusätzliche Leitplanken und Massnahmen, das Risiko einer Überforderung birgt.

Hierzu, wie auch für Vorkehrungen durch private Anbieter öffentlicher Leistungen, ist der Grundsatz der Verhältnismässigkeit und darin enthaltend das Gebot der Angemessenheit weiter zu konkretisieren; Beispiele dazu bietet § 7 BRG BL.

Es soll die Schaffung von zusätzlichen flankierenden Massnahmen für die Beteiligten geprüft werden, um den Arbeitsmarkt für Menschen mit Behinderungen zugänglicher zu gestalten. Geprüft werden könnte beispielsweise, die Leistungen der Invalidenversicherung anzupassen, etwa zugunsten der persönlichen Assistenz bei der Arbeit.

3. Die Forderung nach Konkretisierung der Verhältnismässigkeit umfasst auch die Überprüfung von Art. 12a des Vorentwurfs. Öffentliche und private Interessen können in begründeten Fällen der tatsächlichen Gleichstellung von Menschen mit Behinderung entgegenstehen. Auf Seiten der Menschen mit Behinderungen könnten beispielsweise bei der Beurteilung der Verhältnismässigkeit einer solchen Einschränkung folgende Interessen berücksichtigt werden:
 - die Art und die Bedeutung des in Frage stehenden Anspruchs;
 - die Schwere bzw. Dauer ihrer Betroffenheit;
 - die Verfügbarkeit vergleichbarer Ausweichmöglichkeiten;
 - die Anzahl der potenziell betroffenen Menschen mit Behinderungen.

¹ Bspw. Erläuternder Bericht zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens, Seiten 8, 11ff.

4. Des Weiteren stellen wir den Antrag, die Erweiterung der Unentgeltlichkeit des Verfahrens gemäss Art. 10 des Vorentwurfs zu überprüfen. Die Unentgeltlichkeit des Verfahrens soll nicht generell auf Verfahren zu Arbeitsverhältnissen nach OR ausgedehnt werden. Auch wenn die Parteikosten finanziell relevanter einzustufen sind als die Verfahrenskosten, soll eine Eintrittsschwelle zur Anrufung richterlicher Behörden durch die betroffene Person bestehen bleiben. Die geltenden Regelungen im Bereich der Arbeitsverhältnisse sehen in der Regel Schlichtungsverfahren vor, so dass es sich grundsätzlich rechtfertigen könnte, die gleichen Verfahrenszugänge für Menschen mit und ohne Behinderungen zu belassen und die Unentgeltlichkeit des Verfahrens auf das Schlichtungsverfahren zu begrenzen. Es läge dabei in der Kompetenz der Kantone zu prüfen, ob bei Diskriminierungsstreitigkeiten aus privatrechtlichen und öffentlich-rechtlichen Arbeitsverhältnissen vorgegeben wird, dass vor Anrufung richterlicher Behörden das Anliegen einer Schlichtungsstelle zu unterbreiten ist. Die Parteien könnten dabei die Schlichtungsstelle in Diskriminierungsstreitigkeiten aus privatrechtlichen Arbeitsverhältnissen als Schiedsgericht einsetzen. Wird die Diskriminierung nur als Nebenpunkt geltend gemacht, wäre die Anrufung dieser Schlichtungsstelle fakultativ. Ein Verfahren würde sich nach den Vorschriften der Schweizerischen Zivilprozessordnung richten. Die Kantone könnten prüfen, ob für eine bereits bestehende Schlichtungsstelle für «Diskriminierungsstreitigkeiten im Erwerbsleben»² die Zuständigkeit erweitert werden könnte.
5. In Art. 14a Abs. 1 Bst. a des Vorentwurfs soll nicht von «vorschulisch» (oder Vorschule) gesprochen werden, sondern von «frühkindlich». Gestützt auf das Harnos-Konkordat ist die Vorschule Bestandteil der Primarstufe der obligatorischen Schule. Gemäss Auskunft des Eidgenössischen Büros für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen (EBGB) ist jedoch im erwähnten Artikel die Zeit vor Eintritt in die obligatorische Schule gemeint.
6. Es ist zu prüfen, ob für Menschen mit Behinderungen³, die Leistungen der begleiteten oder geschützten Arbeit in einer Werkstätte der Behindertenhilfe beziehen, spezifische Regelungen zu treffen sind. Hierbei handelt es sich im Kern um soziale Leistungen wie Betreuung und Begleitung am Arbeitsplatz. Gleiches gilt für die Formen der ambulant begleiteten Arbeit von Menschen mit Behinderungen wie Supported Employment der Behindertenhilfe.

Der Regierungsrat dankt Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und für die Berücksichtigung unserer Anliegen im Rahmen der Vernehmlassung.

Hochachtungsvoll

Monica Gschwind
Regierungspräsidentin

Elisabeth Heer Dietrich
Landschreiberin

² Gemeint ist die Prüfung einer Erweiterung von bestehenden kantonalen Schlichtungsstellen, welche auf das Bundesgesetz über die Gleichstellung von Frau und Mann (GIG) referenzieren.

³ Gemeint sind insbesondere Menschen mit Behinderungen, die eine IV-Rente beziehen.